



# Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne

Sylvy Jaglin

## ► To cite this version:

Sylvy Jaglin. Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne. 2006. halshs-00182471

**HAL Id: halshs-00182471**

**<https://shs.hal.science/halshs-00182471>**

Submitted on 26 Oct 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

***Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable  
dans les villes d'Afrique subsaharienne***

***Sylvy Jaglin***

**Working paper\*  
2006**

\*A paraître dans : FISETTE Jacques (dir.), *Gouvernance pour le développement au 21<sup>ème</sup> siècle : vues d'Afrique et d'Amérique latine*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

ENPC - LATTS

6 et 8, avenue Blaise Pascal  
Cité Descartes

F.77455 Marne-la-Vallée Cedex 2

Tél. : +33.(0)1.64.15.38.02

Fax : +33.(0)1.64.15.36.00

<http://latts.cnrs.fr>

# Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne

**Sylvy JAGLIN**

Professeur, Université de Nantes

Chercheur au Latts (UMR 8134) et au Cestan (UMR 6590)

Latts-ENPC, 6 et 8 avenue Blaise Pascal

77455 Marne-la-Vallée cedex 2

[Jaglin@enpc.fr](mailto:Jaglin@enpc.fr)

Tél. 01 64 15 35 99

Comme tous les autres grands secteurs d'intervention de la puissance publique, les réseaux d'adduction d'eau et leur gestion ont été profondément transformés par les politiques néo-libérales adoptées depuis plus de 20 ans dans les pays en développement. Des mutations à l'œuvre, on a surtout retenu la diffusion de divers modèles de délégation à de grandes firmes internationalisées. Loin d'être généralisée, celle-ci a suscité un mode de développement et de valorisation différenciés des espaces dans un cadre concurrentiel. D'une part, les grandes firmes qui incarnent ce modèle restent très sélectives dans leurs ancrages géographiques, d'autre part, la convention libérale, pour influente qu'elle soit, n'a de fait qu'un pouvoir explicatif limité des configurations urbaines réelles, mieux appréhendées en termes de complexes réformateurs locaux (Jaglin, 2005-a). À l'échelle des villes et à l'initiative d'acteurs éparpillés, de nombreux autres processus sont à l'œuvre. Plus diffus, leurs effets demeurent partiellement masqués par un débat centré sur les « privatisations » (Budds, McGranahan, 2003) mais ils n'en contribuent pas moins à transformer la relation entre services d'eau et espaces urbanisés.

Quel sens donner à ces transformations ? En quoi favorisent-elles la diffusion de l'accès à l'eau, ce qui revient à poser la question de leur efficacité, ainsi qu'une appropriation locale des enjeux du service public d'approvisionnement, ce qui interroge leurs modes de gouvernance ? Par là nous entendons **l'ensemble des processus de coordination et d'intégration dont procède une action collective de plus en plus étroitement dépendante de la mobilisation conjointe d'acteurs publics et privés auxquels sont aussi associés, de diverses manières, les usagers**. Le terme est pris dans un sens analytique et vise à décrire un certain nombre de faits observés : l'intervention dans les filières d'approvisionnement en eau d'acteurs nombreux et divers, l'ouverture des processus de décision au-delà des seules institutions publiques, des modalités nouvelles d'élaboration et de mise en œuvre de l'action collective. Se démarquer des usages normatifs de la « bonne » gouvernance ne signifie pas pour autant que le terme soit neutre.

Il y a 20 ans, l'attention était focalisée sur les opérateurs publics défaillants, elle est aujourd'hui centrée sur la diversité des acteurs, dont beaucoup appartiennent au secteur marchand informel (revendeurs, colporteurs) ou domestique (abonnés semi-grossistes). Ceux-ci existent pourtant depuis longtemps : ignorés, voire pourchassés au nom du monopole d'exploitation de l'opérateur conventionnel, ils n'étaient pas considérés comme des ressources mais comme des entraves au fonctionnement « normal » de la desserte. Évoquer la gouvernance des services d'eau, c'est reconnaître leur existence, les intégrer dans la réflexion et, ce faisant, rendre possible l'institutionnalisation de leur rôle dans la filière.

De la même façon, il y a 20 ans, on ne voyait que des ménages exclus du service quand on s'intéresse aujourd'hui aux multiples pratiques d'accès à l'eau, dans et hors réseau. Tour à tour considérés comme inacceptables ou providentiels, ces modes d'approvisionnement sont néanmoins désormais pris en compte et, en conséquence, infléchissent des offres de plus en plus hétérogènes, parfois organisées en systèmes de desserte hybrides.

En déplaçant les frontières entre public et privé, légal et illégal, marchand et non marchand, l'approche en terme de gouvernance a ouvert de nouvelles opportunités à l'action collective dans les services d'eau : solutions techniques et dispositifs organisationnels ont été considérablement diversifiés. La diffusion de l'accès à l'eau potable reste pourtant très lent. Le coût, l'insuffisance et le faible rendement effectif des investissements sont à l'évidence en cause, l'inadaptation de l'ingénierie institutionnelle qui les accompagne aussi. L'article s'intéresse à cette dernière en partant d'un constat simple : alors que la pérennité des choix pratiques repose sur des accords collectifs difficiles à trouver et plus encore à stabiliser, les démarches d'impulsion du changement, souvent pilotées par des acteurs extérieurs et financées sur projet, ne sont guère propices à la durée et à la continuité nécessaires pour accompagner le changement.

Il faut néanmoins distinguer les lieux et les modes de faire. À cet effet, nous rappellerons dans la première partie ce que sont, à la suite de leur réforme, les modes de gouvernance dominants des services d'eau dans les villes les plus exposées à la mondialisation. Ce seul angle d'analyse n'est toutefois guère satisfaisant. À trop focaliser l'attention sur les réussites et limites des grands contrats de délégation (Breuil, 2004 ; Kessides, 2004), on se prive d'une analyse d'ensemble des mutations en cours, notamment celles qui affectent le monde foisonnant des périphéries géographiques, marges des grandes agglomérations mais aussi bourgs et petites villes, que nous présenterons dans la deuxième partie. Il en résulte aujourd'hui de grandes difficultés à penser des mécanismes régulateurs dans le cadre d'une approche nationale, unifiée et intégrée des services d'eau, tandis que l'éparpillement des interventions extérieures affaiblit la responsabilisation locale au profit de régulations expertes « aidées ». Si elles ne produisent pas une uniformisation des services d'eau, les évolutions récentes favorisent en revanche, comme nous le montrerons dans la dernière partie, un processus convergent d'exterritorialisation<sup>1</sup> et de dépolitisation de la gouvernance des réseaux

---

<sup>1</sup> Par lequel la régulation des services, échappant aux acteurs locaux, est confisquée, sciemment ou non, par des agents extérieurs au nom de l'efficacité des projets et de la rentabilité des investissements. Insideux, ce processus de « recolonisation » par le bas opère sous couvert d'arènes démocratiques locales qui fonctionnent, *de facto*, comme les intermédiaires de cette exterritorialisation (Piveteau, 2005).

urbains, ce qui ne facilite ni la construction politique des choix publics en matière de services collectifs ni l'appropriation de ceux-ci par les sociétés locales.

## **I. Les grands contrats de délégation et leur gouvernance : un déploiement spatial sélectif sous haute surveillance**

Partout dans le monde en développement, les pressions financières et idéologiques autant que la crise de légitimité des États tendent à disqualifier le rôle de ces derniers dans la production des services (Shirley, Walsh, 2000). En ouvrant de nouveaux « marchés » et de nouvelles opportunités de déploiement aux grands groupes industriels du secteur, les réformes dites de privatisation ont favorisé l'internationalisation de l'économie des réseaux. Par leur intrusion dans la gestion des services d'eau, auparavant publique, d'échelle nationale ou locale, de nouveaux acteurs y ont importé des pratiques, des représentations, des financements et des techniques qui ont à leur tour favorisé l'insertion des services africains dans l'économie mondiale.

Celle-ci cache cependant une grande diversité de situations. La géographie du changement dans les réseaux d'eau, conditionnée par les héritages organisationnels, le rythme et la nature des réformes, l'est aussi par les stratégies des firmes, dont la dimension spatiale demeure peu étudiée.

### *1.1. La délégation à des firmes privées : essor du modèle, modestie des applications*

La privatisation stricto sensu des services d'eau est absente d'Afrique subsaharienne où la propriété des infrastructures demeure massivement publique mais le continent enregistre, avec retard, un essor de la délégation : une vingtaine de contrats recensée en 2002, un peu moins d'une dizaine en négociation, une demi-douzaine annulée ou non renouvelée <sup>2</sup>.

Ces partenariats public/privé présentent quelques spécificités. La première est de ménager une place éminente aux grands groupes étrangers, notamment français (Saur et Vivendi surtout, Ondéo dans une moindre mesure). La deuxième, dans les pays d'Afrique francophone, tient à la centralisation des services d'eau assurés, auparavant, par des régies ou des offices nationaux : la délégation est alors d'ampleur nationale et le territoire de compétence de l'opérateur privé correspond soit à l'ensemble des espaces urbanisés soit à une liste de villes équipées d'un réseau. La distribution par type de contrat est un autre trait marquant des délégations africaines, avec une faible représentation des concessions, alors que celles-ci correspondent à la moitié des contrats signés dans la décennie 1990 dans l'ensemble des pays en développement (Silva, Tynan, Yilmaz, 1998), et une majorité de contrats d'affermage voire, ces dernières années, de contrats d'exploitation et de marchés de prestations (*management et services contrats*). Cette situation témoigne des réticences des firmes privées à assumer les risques inhérents à l'investissement en Afrique, notamment en raison de ce qui est perçu comme un faible engagement politique des États à garantir des tarifs permettant de recouvrer les coûts et, plus globalement, à créer des systèmes de régulation crédibles. Elle exprime aussi les risques liés à la desserte de populations pauvres, dans des espaces

---

<sup>2</sup> Hall, Bayliss, Lobina, 2002 ; PSIRU <[www.psiru.org/companydetails](http://www.psiru.org/companydetails)> ; Water Utility Partnership, 1999 [www.wupafrica.org/REFORMS/contents/html](http://www.wupafrica.org/REFORMS/contents/html).

illégalement urbanisés parfois majoritaires. L'ensemble de ces freins paraît devoir, à court terme, marginaliser l'Afrique dans ces montages partenariaux.

Ajoutons que la situation économique globale, conjuguée à quelques revers retentissants (notamment en Argentine), conduit aussi les firmes internationales à un recentrage sur des pays et des contrats moins risqués (Hall, 2003), tandis que l'irruption de la société civile « organisée » et la résistance politique de plus en plus explicite de certaines autorités publiques tend à freiner la signature de nouveaux contrats (Afrique du Sud, Nigeria), quand elle ne conduit pas à dénoncer les anciens (Guinée, Tanzanie).

Globalement, il faut donc prendre du recul par rapport à un discours qui donne trop souvent l'impression qu'une « vague » de privatisation emporterait l'ensemble des villes en développement (Finger, Allouche, 2002). L'extension géographique de la privatisation apparaît au contraire durablement limitée (Budds, McGranahan, 2003)<sup>3</sup>.

## *1.2. Les grandes villes : la gouvernance de partenariats internationaux*

Les ancrages de la mondialisation, tels qu'exprimés par les sélections spatiales des firmes, ne sont pas aléatoires. Guidées par des stratégies de conquête des marchés et de minimisation des risques, les entreprises privilégient les espaces économiques les plus dynamiques, délaissant les plus pauvres où le déficit de service demeure catastrophique (Nickson, Franceys, 2001).

Comprendre les ressorts de cette géographie est singulièrement éclairé par une approche plus globale des liens entre le déploiement des grandes firmes mondiales, la montée en puissance des économies métropolitaines<sup>4</sup> et la recomposition des relations aux États qui s'ensuit. La mondialisation s'accompagne en effet d'une polarisation géographique croissante des activités, notamment au profit des grandes villes, lieux et outils privilégiés des nouvelles stratégies d'accumulation du capital et de production des richesses. Dans un contexte de libéralisation commerciale, le jeu des forces du marché tend à « épouser les différences de potentiel les plus fortes » en creusant les inégalités entre les bassins attracteurs et les autres espaces géographiques (Veltz, 1996 : 9). Concurrence spatiale, accumulation flexible et redéploiement des États s'accompagnent d'un développement inégal au profit des grandes villes et de leurs milieux entrepreneuriaux (Storper, Scott, 1995 ; Brenner, 2004).

Dans ce contexte, le rôle des pouvoirs publics consiste notamment à offrir le cadre réglementaire et matériel susceptible d'alimenter la dynamique entrepreneuriale. En effet, « la compétitivité dans l'économie 'réelle' met en jeu [...] des ressources qui ne peuvent être créées et renouvelées que dans la stabilité et la durée » (Veltz, 1996 : 13). Parmi ces « ressources lentes » de la compétitivité figurent les réseaux d'infrastructure. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que ces derniers participent aussi de la métropolisation des économies, attirant les opérateurs d'envergure internationale et polarisant les flux de

---

<sup>3</sup> Dans le monde en développement, parmi les 433 villes de plus de 750 000 habitants, seules 88 (soit environ 20%) étaient approvisionnées en eau par des opérateurs privés en 2000, et seulement 6% des 40 000 villes petites et moyennes de la base de données l'étaient (Finger, Allouche, 2002 : 221). À l'échelle du monde, la proportion apparaît encore plus modeste puisque les firmes privées représenteraient moins de 5% du marché mondial de la distribution d'eau potable (Budds, McGranahan, 2003 : 88).

<sup>4</sup> On peut douter que, hors Gauteng (conurbation de Johannesburg et Pretoria), l'Afrique subsaharienne comporte de véritables métropoles, au sens de « villes globales », et nous utiliserons plus volontiers le terme de « grande ville ». Ceci ne nous semble cependant pas invalider l'application du raisonnement à ce continent où la polarisation géographique des activités et le rôle accru des grandes villes sont bien réels.

capitaux au profit des grandes villes, celles dont le Programme de gestion urbaine de la Banque mondiale cherche, à partir de 1991, à consolider la productivité (PGU, 1991). C'est essentiellement là que les efforts ont été consentis depuis deux décennies pour améliorer l'efficacité et la qualité des services.

C'est en recourant à ce système explicatif que Patrick Bond montre, par exemple, comment les politiques urbaines néolibérales du gouvernement sud-africain contribuent à aggraver les inégalités géographiques héritées de l'apartheid en facilitant l'insertion des grandes villes dans l'économie mondiale par la concentration des investissements d'infrastructure : « *New investments resources must be directed to already successful regions and cities...* » (Urban Institute, 1990 cité dans Bond, 2000 : 35). Ailleurs, au Kenya et en Tanzanie (Bousquet, 2000) comme au Ghana (Sarpong Manu/Mime Consult, 2001), les bailleurs adoptent des stratégies similaires en proposant des modes de partenariats public/privé distincts en fonction de la taille et du degré d'insertion des villes dans l'économie marchande.

Comme le rappelle Jean-François Bayart « La mondialisation ne menace ni n'érode l'État, mais elle l'engendre » (Bayart, 2004 : 118). De fait, en dépit des discours, les États accompagnent voire encouragent les logiques de polarisation par la recomposition de leurs échelles d'organisation et d'intervention (Brenner, 2004) et la redéfinition de leur rôle, parfois contre les opinions populaires <sup>5</sup> mais le plus souvent avec le soutien de communautés d'intérêt incluant, outre des bailleurs et des firmes, des cadres municipaux <sup>6</sup> et des citoyens à moyens et hauts revenus <sup>7</sup>. Adossées aux dynamismes du capitalisme international et au nouveau paradigme du développement local urbain, dans lequel les partenariats public/privé sont indispensables à la compétitivité interurbaine, ces *policy communities* confortent les réformes des réseaux dans les grandes villes, lieux privilégiés de résidence et de travail des élites socio-économiques. Stratégies des firmes internationales et stratégies des États pour se reproduire dans un système économique mondialisé convergent ainsi pour contribuer au re-façonnement matériel et socio-politique d'espaces urbains qui, sans être « globaux » ou métropolitains, n'en sont pas moins vitaux à l'échelle des États-Nations voire du continent subsaharien.

Dans ce contexte, les réformes secrètent un nouveau cadre d'action dont les « sauts d'échelle », provoqués par l'internationalisation des opérateurs et des bailleurs, altèrent les positions relatives de pouvoir au profit des coalitions pro-privatisation et de leurs espaces d'action, principalement celui des grandes villes. Dans celles-ci, la convention libérale sur le développement urbain (Batley, 1993 : 178) trouve de multiples relais locaux, soucieux d'améliorer l'efficacité des services et leur réactivité à la demande des couches moyennes et supérieures aspirant à des normes de consommation internationales. Elle se traduit par une « nouvelle » gouvernance des réseaux, fondée sur des contrats de délégation scellant diverses formes de partenariat entre firme internationale et puissance publique (le plus souvent nationale), des régulateurs réputés

---

<sup>5</sup> Nombreuses en Afrique, ces résistances demeurent néanmoins faiblement organisées, défensives et éphémères. Même en présence d'un puissant mouvement syndical, comme en Afrique du Sud, Greg Ruiters et Patrick Bond déplorent que les mouvements sociaux soient trop faibles pour s'opposer à la trajectoire néo-libérale de l'État (Ruiters, Bond, 2000 : 17).

<sup>6</sup> Au Cap par exemple, cadres territoriaux et ingénieurs des services publics ont été particulièrement actifs dans la promotion des réformes (McDonald, Smith, 2002).

<sup>7</sup> Pour une analyse de l'exemple namibien, voir : Jaglin, 2003.

indépendants et des cahiers des charges assurant une meilleure prise en compte des usagers.

Beaucoup a été dit et écrit sur l'efficacité économique et, plus récemment, sociale qui pouvait résulter d'une « bonne » gouvernance de ces partenariats public-privé (Breuil, 2004) tandis que les évaluations ex-post de certains échecs s'appliquent à en décrypter les faiblesses (Trémolet, 2006 : 65-67 ; Leborgne, 2006). On en retient généralement deux choses. D'une part, les cadres contractuels se sont révélés insuffisants pour assurer une allocation efficace des risques dans la durée. D'autre part, les agences de régulation spécialisées et centralisées, censées pallier les limites de ces contrats incomplets en suscitant des arrangements pertinents face aux imprévus et incertitudes (Breuil, Nakhla, 2003), ont manifesté des performances médiocres voire des comportements créateurs d'instabilité. Si le régulateur zambien NWASCO améliore la transparence du secteur en publiant des données et en suscitant des formes de représentations des usagers (Bousquet, 2004), la CREE malienne (Commission de régulation de l'électricité et de l'eau) précipite au contraire la crise en cédant aux pressions du pouvoir politique (Leborgne, 2006). Dotés de pouvoirs discrétionnaires mais rarement indépendants, les régulateurs sectoriels peinent à assurer leur crédibilité, tant auprès des opérateurs privés, qui s'en méfient, que des autorités politiques, qui les manipulent.

La place des usagers dans ce système de gouvernance reste ambiguë. Elle prend surtout corps dans une série d'outils de marketing (enquêtes d'opinion et de satisfaction) et la formalisation d'un droit des consommateurs (chartes de qualité, systématisation des procédures de réclamation), caractéristiques de services marchandisés dans des cadres contractuels impliquant un opérateur privé ou un opérateur public « rénové » selon les principes du *New Public Management* (Jaglin, 2005-b).

Néanmoins, la gouvernance des réseaux dans les grandes villes a, ces dernières années, évolué pour mieux tenir compte des engagements contractuels en matière d'universalisation de l'accès à l'eau (Breuil, 2004). Des mécanismes de coopération entre opérateurs conventionnels et citoyens sont ainsi expérimentés pour favoriser une approche pragmatique (*problem-solving*) articulant plus étroitement offre et demande. Ces démarches restent toutefois confinées dans le cadre relativement étroit d'une analyse juridico-managériale : la cause principale des échecs antérieurs est localisée dans la structure incitative des contrats, défavorable à la desserte des quartiers pauvres (Shirley, Ménard, 2002). La réponse serait donc à rechercher dans l'ingénierie contractuelle d'une part, un ajustement entre offre et demande d'autre part. Ce dernier a une dimension économique : la réduction des coûts, par adaptation des solutions conventionnelles, et des mécanismes de subvention de l'offre (Marin, 2002) tentent d'y répondre. Il a aussi une dimension managériale : d'où la quête de dispositifs de gouvernance plus inclusifs, créateurs de synergies productives (Evans, 1996 : 1034 ; Ostrom, 1996). Dans les faits, ces efforts se matérialisent par des innovations technico-commerciales et des modes de synchronisation innovants entre opérateurs conventionnels et filières informelles, tandis que la nécessité de coordonner et d'encadrer ces chevillages instables modifie progressivement l'exercice de gouvernance en l'élargissant à des ensembles composites d'acteurs et de dispositifs technico-commerciaux (Jaglin, 2005-a).

Soulignons que de nombreux mécanismes restent à inventer pour parvenir à de véritables « systèmes hybrides » d'approvisionnement et les acquis expérimentaux,



faute d'un effort suffisant de capitalisation et de diffusion, peinent à générer des effets d'entraînement notables sur la généralisation du service<sup>8</sup>. De notre point de vue, l'essentiel n'est pas là cependant : la grande faiblesse de ces modes de gouvernance est qu'ils affectent peu le monde urbain en dehors des grandes villes. L'espace de conquête puis de déploiement des firmes opératrices de réseaux d'eau ne se surimpose pas à celui des espaces urbanisés à desservir et il n'y a guère de raisons que le jeu du marché favorise, à court ou moyen terme, une meilleure adéquation entre les deux, même si la situation n'est pas figée. Dans les conditions actuelles, les grandes entreprises demeureront réticentes à investir dans les villes petites et moyennes, plus encore en Afrique où les risques financiers et institutionnels sont élevés. Leur intrusion dans la gestion des services d'eau a donc renforcé les hiérarchies et inégalités géographiques en creusant, durablement, les disparités entre espaces urbanisés exposés aux firmes internationales et espaces urbanisés victimes du délestage spatial opéré par la compétition inter-urbaine. Ces derniers ont été, de ce fait, doublement oubliés : des bailleurs d'abord, des débats et controverses qui ont jalonné l'extension ostentatoire du modèle de partenariat public-privé ensuite.

Comme le souligne justement Sophie Trémolet, « la privatisation d'EDM ainsi que la résolution des conflits qui ont suivi ont pesé lourd sur les agendas des dirigeants maliens ou des bailleurs de fonds alors même que cette entreprise fournit de l'eau à moins de 10% de la population malienne » (Trémolet, 2006 : 68). Caricaturale, cette situation est cependant révélatrice, en Afrique subsaharienne, des distorsions engendrées depuis 20 ans par la mobilisation hégémonique en faveur des grands contrats de délégation, alors même que bien d'autres processus ont aussi besoin d'appuis financiers et techniques pour concrétiser la diffusion de l'accès à l'eau potable. Beaucoup de temps a été perdu comme le reconnaissent certains experts du secteur qui appellent aujourd'hui à une « seconde génération » de réformes mettant l'accent sur un secteur public revigoré et les petits acteurs privés locaux (*idem*).

## **II. Périphéries d'agglomération, villes petites et moyennes : une coproduction multicentrée en quête de gouvernance**

L'analyse des services d'eau urbains, au plus près du terrain, révèle partout l'existence de nombreux changements indépendants des acteurs emblématiques que sont les grandes firmes internationales. Principalement portés par l'action des organisations de solidarité internationale et celle de la coopération décentralisée, ils se nourrissent de la diffusion d'idées et de pratiques convergeant vers quelques principes de « bonne gestion » : responsabilisation collective autour d'un bien public local, paiement de l'eau au volume, transparence et démocratisation des décisions. Les études de cas montrent cependant que les spécificités (socio-politiques, économiques, écologiques) des contextes étudiés pèsent considérablement sur les modes de gestion réels des points d'eau et mini-réseaux, souvent très éloignés du modèle officiel (Coing *et al.*, 1998 ; Olivier de Sardan, 2000).

Outre la pauvreté des populations, deux problèmes majeurs freinent ici la diffusion et l'appropriation des innovations socio-techniques nécessaires à l'amélioration de l'accès

---

<sup>8</sup> L'exemple de Buenos Aires montre qu'une politique expérimentale active dans ce domaine ne suffit pas à légitimer la lenteur des progrès de l'universalisation (Botton, 2005).

à l'eau potable. Le premier est la pénurie de moyens et de compétences des acteurs mobilisés et mobilisables dans la gestion du service d'eau. Le second est le désordre voire la concurrence d'initiatives dispersées se référant à des modèles de service et des modalités d'intervention différentes. Aussi le mode de gouvernance dominant des systèmes d'approvisionnement s'apparente-il à une forme de coproduction multicentrée, reposant à la fois sur une multitude d'acteurs extérieurs et sur les habitants, très sollicités à toutes les phases de réalisation et de fonctionnement.

### *II.1. Multiplication des acteurs décentralisés et logiques de projet : la gouvernance contre le pouvoir public local ?*

Hors des grandes villes, le commandement technique et financier local fait à tel point défaut dans de nombreuses collectivités urbaines africaines, notamment francophones, qu'il ne peut constituer, à court terme, un véritable moteur de transformation. Etats et collectivités locales cherchent donc l'appui quasi systématique de bailleurs et opérateurs de projets extérieurs (agences d'aide internationales, ONG, coopération décentralisée, bureaux d'études du Nord).

Dans le champ des services, trois modes d'action sont potentiellement ouverts aux organisations non gouvernementales : la fourniture contractualisée au nom d'une collectivité publique ; la fourniture autonome de services dans les interstices, voire les béances, de l'offre publique ; la fourniture au nom d'un bailleur étranger (Hulme, 2001). Contrairement aux attendus d'une application généralisée de la doctrine du nouveau management public, il y a peu de preuves d'un ample déploiement des délégations de service à des ONG par les pouvoirs publics, même si des exemples existent dans le domaine de l'eau, avec transfert de la gestion, et parfois de la propriété des réseaux, à des associations d'usagers. La fourniture autonome existe, mais elle est conditionnée par les ressources, généralement limitées (sauf dans le cas de grandes ONG du Nord), que peuvent mobiliser les organisations. Le troisième mode en revanche s'est imposé à partir des années 1980, instaurant des relations verticales directes, de bailleurs à fournisseurs « privés » de services, contournant les appareils publics. Il en résulte, du point de vue de la régulation des services d'eau, deux problèmes majeurs.

Premièrement, le fait que les fournisseurs de services locaux soient d'abord redevables de leur action aux bailleurs du Nord, remet en question la souveraineté des États pauvres, réduit leur responsabilité dans la fourniture de services et affaiblit la responsabilité publique dans les pays bénéficiaires (Hulme, 2001). En confiant à des organisations particularistes<sup>9</sup> la formulation d'arbitrages, par nature politiques, la question de la responsabilisation publique, tant valorisée dans le débat sur le « bon gouvernement », se trouve ainsi grièvement diluée dans un dispositif de gouvernance éclaté, dont les niveaux hiérarchiques supérieurs (bailleurs et agences de coopération internationaux) sont extérieurs au pays, autonomes par rapport au système de régulation socio-politique local susceptible d'assurer l'enracinement démocratique et durable du service (Piveteau, 2005).

---

<sup>9</sup> Au sens où elles interviennent seulement au profit de groupes circonscrits, en concurrence avec d'autres ONG et associations.

Deuxièmement, la multiplication des partenariats composites dans l'offre de service engendre des effets de disparité non négligeables. Plus ou moins riches, insérées dans des réseaux d'influence diversement puissants, dotées de qualifications différentes et par nature cantonnées dans des projets de faible envergure, les organisations non marchandes exercent, par leur action, de puissants effets de démarquage dans l'espace. En outre, dans des sociétés citadines polarisées et fragmentées, où la quête des ressources financières extérieures relève d'une économie de la survie, la question de l'inégalité se répercute au sein même des groupes de population impliqués dans les partenariats, attisant les tensions (Manor, 2002).

## *II.2. La co-production à destination des pauvres : une gouvernance en quête de légitimité*

Partout où l'objectif d'un raccordement universel à court terme est irréaliste, les acteurs des filières d'approvisionnement en eau potable privilégient les solutions collectives (bornes-fontaines, postes d'eau autonomes, forages publics, mini-réseaux débitant l'eau sous pression). Les réalisations prennent le plus souvent la forme d'un projet, financé par l'aide multi- ou bilatérale et mis en œuvre par une ONG ou une collectivité du Nord, en partenariat asymétrique avec leurs « homologues » du Sud et la population, tandis que l'ingénierie sociale d'accompagnement tente de pérenniser une forme de coproduction du service (Ostrom, 1996).

Une fois l'investissement de création ou de réhabilitation réalisé, la principale question posée est celle de la continuité du service : maillons faibles de ces projets, la gestion et la maintenance des installations collectives concentrent une part croissante des financements et de la réflexion. Inspirés par deux modèles de référence bien distincts, le modèle rural (comité) et le modèle urbain (gérance), les dispositifs amorcent aujourd'hui, par leur rapprochement, une standardisation de la gestion des points d'eau collectifs (Jaglin, 2004). Celle-ci repose sur la marchandisation de l'eau (prix assis sur la consommation), une désintégration de la chaîne gestionnaire permettant l'externalisation de certaines fonctions à des acteurs privés (vente, maintenance) au moyen de divers types de contrats, un dispositif de régulation s'appuyant sur un collectif d'utilisateurs organisé (association, comité) ainsi que, très inégalement, sur les collectivités décentralisées lorsqu'elles existent. Bien qu'ils s'apparentent à des partenariats public-privé, ces dispositifs sont bien différents de ceux des grands contrats précédemment décrits.

Le secteur privé concerné est celui du tissu économique local, artisans peu qualifiés et petites entreprises, informelles le plus souvent. Il s'agit donc d'abord d'organiser ce milieu, par exemple en formant un vivier de petits entrepreneurs agréés par la puissance publique dans lequel seront ensuite recrutés les candidats par appel d'offre. Il s'agit ensuite de le professionnaliser, pour en consolider et en homogénéiser les pratiques, et de concevoir des contrats adaptés aux configurations socioéconomiques locales.

En termes de coordination et d'encadrement, les arrangements favorisent, officiellement, une gouvernance des services centrée sur une institution communautaire, opérateur d'une installation ou d'un ensemble d'installations en partenariat avec de petits entrepreneurs privés locaux. L'objectif est de forger, à une échelle appropriée, des institutions capables de gérer le patrimoine commun d'un collectif d'utilisateurs et d'offrir à celui-ci un canal d'expression et de représentation dans les espaces urbanisés où les

solutions individuelles se révèlent, provisoirement ou durablement, inadaptées. Avec le risque commercial, ces dispositifs délocalisent la régulation des conflits auprès de collectifs qui ont rarement les ressources et les capacités suffisantes pour assumer ces fonctions, d'autant que la marchandisation aiguise en leur sein clivages et morcellement (Manor, 2002). La valorisation du rôle central de l'association d'usagers dans le dispositif de coproduction crée en outre un certain embarras vis-à-vis des municipalités, surtout lorsque la compétence locale dans ce domaine procède d'une loi récente de décentralisation (Carlier, 2001).

En raison de ces incertitudes et de l'inachèvement du processus de construction des institutions, la réalité de la gouvernance des dispositifs décentralisés diffère sensiblement des variantes officielles du modèle de coproduction. En terme de réalisations, ce dernier présente des performances relativement satisfaisantes : il permet généralement de produire un consensus suffisant pour la définition d'un projet et la conduite des investissements. Il est en revanche beaucoup moins convaincant pour la gestion et la régulation du service dans la durée. Dans les bourgs de Guinée étudiés par Jean-Pierre Olivier de Sardan (2000) comme dans ceux de pays voisins étudiés par Janique Etienne (1998), la société locale apparaît souvent trop divisée et les intérêts en présence trop disparates pour fonder une véritable gestion « communautaire ». Oscillant entre marchandisation de l'eau et semi-privatisation par des « accapareurs » d'un côté, quasi gratuité du droit d'accès avec mobilisation financière sporadique assurant à peine les dépenses de maintenance de l'autre, le modèle communautaire ne parvient pas à stabiliser un compromis durable entre un service d'eau rentable procurant des revenus monétaires (l'eau comme bien économique) et un service social accessible à tous (l'eau comme bien public) (Olivier de Sardan, 2000 : 82).

Dans ce contexte, on ne s'étonnera pas que les modes de gouvernance proposés peinent à s'imposer : le comité de point d'eau, souvent réduit à une appropriation factionnelle ou semi-privée, fonctionne mal en milieu villageois ou semi-urbain (Olivier de Sardan, 2000 : 83 ; Coing *et al.*, 1998). La transparence, des comptes et des décisions, est rarement vérifiée tandis que la participation des usagers peut se résumer à une « élection » initiale jamais renouvelée. Des systèmes moins orthodoxes existent - mécénat d'un commerçant, gérance informelle à un « commis » (fonctionnaire local), affermage à un groupement ou association (religieuse par exemple) - mais l'ambition de standardiser les modes de gouvernance conduit à ignorer les dispositifs fonctionnels auxquels les populations parviennent, par appropriation détournée. Regroupons les en quatre types principaux : la gestion personnelle par le chef (néo-patrimoniale), la gestion informelle par des notables, la gestion collective (fortement contaminée par les deux précédentes), la gestion municipale (souvent impotente et inefficace). Organiser plutôt que réduire cette diversité, tout en contrôlant les prix et la qualité sanitaire de l'eau, reste un défi mais il ne faut pas se tromper de cible. Si la notion d'un bien public local semble attestée dans de nombreuses sociétés villageoises, les modalités concrètes de gestion de ce bien comme les registres d'action susceptibles de le préserver sont en revanche à construire : « Il y a un découplage entre bien public (devant profiter à tous) et gestion publique (en général inconnue dans le sens que lui donnent les « projets ») » (Olivier de Sardan, 2000 : 80). L'enjeu n'est donc pas seulement de coordonner l'action collective d'acteurs constitués mais, en amont, d'organiser ou de consolider des dispositifs d'action légitime au regard de la finalité poursuivie, celle de la gestion

pérenne d'un bien public. Il est aussi d'encourager des processus de délibération<sup>10</sup> centrés sur l'intégration d'intérêts catégoriels divers plutôt que des formes d'action centrées sur la négociation d'intérêts particuliers (Leclerc-Olive, 2003). A défaut, l'introduction prématurée de principes de « bonne » gestion, comme la marchandisation du service (Page, 2003), aiguise les tensions intracommunautaires et bouscule les modes de gouvernance laborieusement forgés sans aider les collectifs locaux à institutionnaliser la gestion de leurs biens publics en conformité avec leur culture politique locale.

### **III. Derrière la gouvernance, la régulation. Echelles et modalités**

La « nouvelle » gouvernance des services d'eau recouvre ainsi des modalités de gestion différentes, des modes de coopération et de coordination d'acteurs distincts. Quels que soient les arrangements locaux, néanmoins, elle bouleverse les fonctions de production et de régulation publiques dans les réseaux techniques urbains.

Nous avons montré que les services d'eau s'inscrivent dans une problématique de renégociation des relations entre « public » et « privé », dont la diversification et les changements d'échelle sont portés par la mondialisation. Comme en d'autres domaines, ces réarticulations constituent une nouvelle expression des mécanismes de formation/reproduction de l'État africain postcolonial (Bayart, 2004). Qu'on les analyse comme un mode de « gouvernement privé indirect » (Mbembe, 1999) ou comme un avatar de la procédure de la « décharge » (Hibou, 1999), les diverses modalités par lesquelles la puissance publique confie à des agents privés (firmes internationales aussi bien qu'ONG, villes du Nord ou associations d'usagers) un certain nombre de tâches dans les services conduisent à des dispositifs de gouvernance qui complexifient la conception et la conduite des fonctions de régulation.

En reprenant la distinction précédemment établie entre les modes de gouvernance et les espaces urbanisés dans lesquels ils sont déployés, nous nous interrogeons à présent sur les relations qu'entretiennent gouvernance et régulation des services d'eau. Comment passe-t-on de l'une à l'autre ? Que nous disent les évolutions de l'une sur les recompositions de l'autre ?

#### *III.1. Dans les vitrines de l'urbain : une régulation experte très encadrée*

Dans les échelons supérieurs des hiérarchies urbaines, la « décharge » totale n'est nulle part avérée. Pour des raisons qui tiennent à la fois à la nature du service d'eau (investissements de grande ampleur et irrécupérables, crainte de l'expropriation, externalités), à son rôle dans l'économie (service aux populations mais aussi facteur de productivité) et à la forte médiatisation des grands contrats (enjeu de réputation, forte mobilisation politique des citoyens), la logique de « privatisation » de l'Etat atteint ici ses limites et débouche sur la production d'arrangements aussi subtils que difficiles à encadrer, destinés à établir un équilibre des pouvoirs.

---

<sup>10</sup> La délibération est définie comme un processus démocratique par lequel le débat public transforme les préférences, prépare, élabore et critique l'action publique (Leclerc-Olive, 2003).

Or, c'est précisément ce dernier que les cadres et modes de gouvernance semblent impuissants à stabiliser. Pourquoi ? Notre hypothèse est qu'une des failles essentielles de l'ingénierie utilisée tient dans l'illusion que gouvernance (modalités de coordination des acteurs et d'intégration de l'action collective) et régulation (ensemble des mécanismes juridiques, économiques et sociopolitiques auxquels recourent les pouvoirs publics pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction du système social) (Dubresson, Jaglin, 2002 : 72) iraient mécaniquement de pair. Il suffirait de changer la première pour rendre la seconde « efficace ». Or, rien n'assure, *a priori*, que l'échelle et le périmètre pertinents pour la gouvernance le soient aussi pour la régulation.

Ainsi, lorsque les services d'eau sont des responsabilités municipales, le travail effectué sur la gouvernance locale n'entraîne pas mécaniquement une localisation de la régulation, dont les déterminants demeurent souvent d'ordre macroéconomique (croissance économique insuffisante et/ou inconstante, variations des taux de change dans des économies importatrices de biens intermédiaires, mécanismes d'inflation) et macrosociaux (vitesse de l'urbanisation, polarisation sociale, pauvreté massive). Lorsque le service est une compétence nationale, la refonte du cadre de gouvernance (séparation et contractualisation des différentes fonctions) n'a pas, non plus, automatiquement assuré le fonctionnement satisfaisant d'une régulation conçue comme indépendante.

« Confisquée » et technicisée par des experts, celle-ci a été volontairement désenchantée du milieu socio-politique local. Dans le secteur des réseaux comme dans les autres, la standardisation de l'action publique vise à réduire « la décision politique à une décision experte, consensuelle et appropriée » (Piveteau, 2005 : 88). Ce mécanisme de capture des politiques par les experts est parfois endogène, lorsque les pays disposent d'une élite technique de haut niveau comme en Afrique du Sud (Tomlinson, 2002), le plus souvent explicitement exogène, comme au Ghana, où la restructuration du secteur de l'eau est pilotée par les donateurs car « aucun 'champion' ghanéen ne s'est encore déclaré prêt à garantir son bon déroulement » (Booker, 2003). À travers une approche juridico-financière de la régulation, les réformes des services d'eau ont ainsi tenté de tenir à distance les questions politiques et macro-économiques, mais les faits sont têtus. Loin de disparaître, l'Etat reste au cœur de la régulation et des compromis qu'elle peut contribuer à forger entre efficacité économique et solidarité sociale, entre « créditeurs » et « débiteurs » de la redistribution, entre registres de légitimation différents. Si les défaillances de la régulation sectorielle sont en cause dans de nombreux contrats de délégation, des facteurs d'échec, et non des moindres, engagent aussi d'autres échelles et, surtout, d'autres sphères d'action. Les tarifs, à l'articulation de ces dernières, sont ainsi l'un des points névralgiques d'achoppement des réformes : réfutant le mythe d'un encastrement automatique de la régulation technique et spécialisée (sectorielle) dans le dispositif de gouvernance, ils témoignent, au contraire, de l'autonomie relative de leurs métamorphoses respectives.

À la dépolitisation de la régulation, s'ajoute en outre l'ignorance des ancrages spatiaux et des variations géographiques. Pourtant, la modernisation matérielle et gestionnaire des réseaux d'eau ne peut être dissociée de la modernisation du fonctionnement social et politique, elle-même très différenciée dans l'espace. Lorsque la prestation de service est confiée à un opérateur privé, l'exploitation est, au mieux, alignée sur les règles formelles de fonctionnement en vigueur dans l'entreprise, lesquelles doivent aussi être adaptées et contextualisées comme l'illustre l'africanisation du management à la Sodéci

ivoirienne (Kessy, 2006). Toutefois, lorsque cet isolat de « modernité » demeure enclavé dans un milieu qui, dans l'ensemble, n'en partage ni les comportements ni les règles et conventions (Darbon, 2001), il se heurte aux pratiques des usagers comme au fonctionnement de l'administration et des autorités de régulation. Un mouvement de contagion, à partir des noyaux de « modernité » enkystés, n'est pas exclu mais il n'est guère plausible qu'une réforme institutionnelle indifférente aux lieux suffise à le déclencher.

### *III.2. Au-delà des grands réseaux : de l'indifférence à la différenciation territoriale ?*

Hors des grandes villes, les formes de contrôle sont plus éparpillées et ténues. Dans un grand nombre de situations, des opérateurs indépendants construisent des infrastructures puis élaborent les normes et règles d'un service, donc les valeurs et cadres de l'action collective, à partir d'espaces démarqués en fonction du périmètre d'un projet. Ces réseaux décentralisés s'appuient alors sur des dispositifs de gestion et de régulation très largement autonomes, en prise avec des configurations locales contingentes. Les services croissent et s'adaptent en se différenciant, mais de multiples arrangements sont à l'œuvre qui, selon les cas, tempèrent ou amplifient les effets de cloisonnement et de désolidarisation (Jaglin, 2005-a).

Cette ingénierie spatiale témoigne d'un regain d'intérêt pour les institutions d'échelle communautaire <sup>11</sup>, les normes informelles et les réseaux interpersonnels susceptibles de nourrir une action collective efficace et durable dans la gestion locale des ressources et biens communs (Evans, 1996), voire dans l'apparition et la consolidation de normes de coopération entre des fournisseurs publics de services et des organisations de citoyens (Ostrom, 1996 ; Tandler, 1997). Le rôle qu'y jouent des arrangements institutionnels, formels et informels, fondés sur une utilisation intensive d'information, de confiance et de capital social <sup>12</sup> y est particulièrement valorisé car il paraît de nature à fonder une action collective à forte dimension cognitive, mobilisant des ressources endogènes composites ainsi que des savoirs localisés. Valorisant des normes et règles partagées, recourant à des mécanismes de sanction gradués, la gestion d'échelle communautaire rendrait aussi difficile, pour tout individu ou groupe, de se soustraire aux règles communes de la réciprocité et limiterait le *free-riding*. Sous-estimant probablement les sources de conflits locaux et surestimant, à l'inverse, le rôle déterminant des acteurs extérieurs dans leur négociation et leur dépassement, cette démarche est aujourd'hui très présente dans la construction des cadres de gouvernance des mini-systèmes d'approvisionnement d'eau en Afrique subsaharienne.

Les expériences de ce type s'accompagnent d'un effacement variable des encadrements publics, au profit d'une affirmation des pouvoirs locaux « communautaires », en conformité avec certaines hypothèses néo-institutionnalistes sur l'administration coloniale héritée, privée de base juridique et politique intériorisée (Hibou, 1998 : 15), et

<sup>11</sup> Le terme communautaire est utilisé ici dans un sens « large » pour désigner des groupements qui correspondent, selon les milieux, à des villages ou des quartiers urbains. Il renvoie à la notion de proximité (sociale et spatiale) privilégiée dans la mise en œuvre de nombreux projets, notamment par les ONG.

<sup>12</sup> Le capital social est défini comme une ressource issue des interactions entre agents, du développement endogène de normes de comportement et de l'institutionnalisation de ces normes en règles. Fondé sur des réseaux sociaux, des normes de réciprocité (ou de confiance), des valeurs et convictions communes, il est susceptible de générer des externalités durables qui affectent la situation économique des individus et groupes, notamment en facilitant l'action collective.

sur l'efficacité potentielle des institutions informelles aux échelles locales. De nombreux exemples africains témoignent pourtant de leur impuissance face aux tensions suscitées par la compétition inter- et intra-« communautés » pour l'accès à des ressources limitées et de leur difficile conversion en instances « modernes » de régulation des services marchands (Jaglin, 2005-b). Les régulations « communautaires », en ville, ne suffisent pas à un « bon » fonctionnement des services (Coing *et al.*, 1998 ; Manor, 2002).

Une partie du déficit de la réflexion provient de ce que les théories de l'action collective n'ont pas de modèles propres aux sociétés urbaines, dont elles méconnaissent les spécificités. Appliquées à l'eau, les analyses s'intéressent surtout aux communautés rurales, à la gestion de la ressource et à l'irrigation plutôt qu'à l'approvisionnement des ménages (Ostrom, 1992 ; Subramanian *et al.*, 1997). Leur transposition aux milieux urbains repose sur une conjecture, celle qu'existent en ville des « communautés d'intérêt » stables, porteuses d'enjeux collectifs et correctement informées, qu'elles sont une bonne échelle de gestion des services et ont les moyens d'exprimer leurs préférences, qu'un système de responsabilisation incite politiciens et personnels administratifs à leur être attentifs... Autant de conditions pourtant rarement remplies dans les villes africaines. Beaucoup de ces analyses ont fait l'objet de critiques sur leur conception simpliste des relations sociales, indifférente à la multiplicité et à l'ambivalence des répertoires culturels (Hibou, 1998, p. 15). En insistant sur le capital social comme ressource de l'action collective, elles négligent ses externalités négatives dans des sociétés inégalitaires et hiérarchiques (exclusion sociale) ou certaines de ses formes perverses (mafia). Surtout, en proposant de fonder les règles de fonctionnement des services collectifs à l'échelle « communautaire », la réflexion occulte la question du lien éventuel entre la différenciation gestionnaire comme principe d'organisation de la fourniture d'une part, l'amplification des inégalités et la fragmentation urbaine de l'autre (Jaglin, 2005-a).

Quoi qu'il en soit, de manière totalement différente de l'approche adoptée dans les grands contrats, la création du cadre et des pratiques de la régulation procède ici résolument d'une construction à caractère territorial, à partir de l'intégration de facteurs locaux. Le paradoxe est double, néanmoins. D'abord, la démarche reste largement dominée par des porteurs de projets extérieurs, ce qui conduit, *in fine*, à « davantage d'«exterritorialité» que de «proximité» » (Piveteau, 2005 : 90). Ensuite, les cadres de la gouvernance locale se révèlent, dans de nombreux cas, inappropriés au déploiement d'une régulation répondant au double défi du fonctionnement pérenne des services d'eau et de la redistribution sociale, ce constat justifiant une « recentralisation » au profit d'instances nationales (direction nationale de l'hydraulique, agence indépendante ou, plus récemment, organismes indépendants de suivi, d'appui et de conseil aux exploitants<sup>13</sup>). Gouvernance et régulation se trouvent alors découplées et réorganisées à des échelles différentes, ce qui n'est pas sans soulever de difficiles questions sur les modalités d'une coopération effective des échelons de responsabilité dans la fourniture des services d'eau.

---

<sup>13</sup> C'est le cas au Mali où une structure privée, la CCAEP (Cellule de conseil aux adductions d'eau potable), rémunérée par une redevance de 20 FCFA/mètre cube vendu (1 FCFA  $\pm$  0,001524 euros), a été créée pour auditer les systèmes d'adduction d'eau gérés par des associations d'usagers dans les petits centres. En produisant et diffusant une information standardisée, elle concourt à l'homogénéisation des pratiques et, plus largement, à la définition et la délimitation itératives du service public de l'eau dans ces milieux urbains (Afritec, 2000).



Comme nous l'avons déjà noté, à l'échelle locale, la gouvernance communautaire des services doit s'accommoder du lent processus de construction et de légitimation des formes démocratiques de pouvoir local. Elle doit aussi, de plus en plus, évoluer dans un cadre de régulation éclaté entre des municipalités élues, auxquelles échoit la responsabilité politique, et des instances nationales spécialisées, responsables du contrôle technique et financier. Comment organiser la complémentarité sans vider de leur substance les unes et les autres ? Évoluant sous l'effet conjoint d'une localisation des modes de gouvernance et d'une recentralisation de la régulation dont la rationalité, validée par une expertise extérieure, tend à prévaloir sur la légitimité politique dans les choix locaux, la fourniture des services d'eau est, dans de très nombreux pays, en quête d'un équilibre.

### Conclusion

La multiplication d'acteurs privés transnationaux et l'internationalisation des modèles n'assurent pas la convergence des services d'eau africains. Comme le rappelle Jean-François Bayart, la mondialisation institue une « interaction mutuelle généralisée » que nourrissent « les phénomènes de rétroaction, d'appropriation, de dérivation créative » (Bayart, 2004 : 45) et, ce faisant, elle accroît la différenciation territoriale.

Dans les réseaux d'eau, ces effets sont renforcés par les réformes de décentralisation et de marchandisation. La création de systèmes politico-administratifs polycentriques offre des opportunités. Les plus grandes villes attirent des firmes internationales tandis que les petites peuvent accéder aux ressources de la coopération décentralisée et des ONG. La diffusion spatiale des services d'eau dans les territoires nationaux s'en trouve modifiée : moins polarisés aux sommets des armatures urbaines, investissements et efforts d'organisation des dispositifs de fourniture, certes inégaux, sont aujourd'hui plus disséminés. Il n'y a cependant aucune certitude que les fruits de cette décompression géographique sont ou seront socialement et spatialement distribués de manière équitable. Au contraire, la dilution des chaînes de responsabilité dans les systèmes de gouvernance et, plus encore, les fortes inégalités de capacités locales accroissent les disparités issues de l'inégal ancrage de la mondialisation.

Au-delà de cette diversification aux conséquences mal évaluées, le fait marquant demeure cependant que la conception et la mise en œuvre de la fonction stratégique de régulation des réseaux sont très largement dominées par des logiques et des acteurs exogènes. Centralisée et corsetée par un ensemble de principes largement diffusés à l'échelle internationale elle est, dans certaines grandes villes du continent, appliquée à des partenariats avec de grandes firmes privées dans le cadre de programmes nationaux soutenus par les grandes agences d'aide bi- et multilatérales. Ailleurs, confiée ou abandonnée aux collectivités locales, elle est assurée, de fait, par des « attelages » asymétriques entre pouvoirs publics et intervenants extérieurs privés, dans le cadre d'une multitude de projets locaux dépendant d'engagements financiers discontinus, reposant sur des processus inégalement distribués dans l'espace et instables dans le temps.

En dépossédant les politiciens et les bureaucrates locaux de leur autonomie dans l'analyse des problèmes puis dans la formulation des politiques, ces configurations les privent en partie de la maîtrise des décisions. L'imputation des responsabilités est dès

lors difficile : alors que les dispositifs de redevabilité sont repensés de manière à accroître le contrôle citoyen sur la dimension procédurale des politiques urbaines, les choix substantiels, sanctuarisés dans des recueils de *best practices* et, plus généralement, dans des kits réformateurs, sont peu débattus. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que les régulations expertes qui fondent la gouvernance locale des réseaux paraissent si souvent déconnectées des réalités urbaines africaines.

### références bibliographiques

- AFRITEC, 2000, *Partenariat Eau et Assainissement (WUP) Projet n° 5 : Étude de cas du Mali – Rapport provisoire*, s.l., Abidjan, Partenariat Eau & Assainissement-Afrique de l'Ouest et du Centre /Water Utility Partnership-Africa, 40 p. <www.wupafrica.org>.
- BATLEY R., 1993, « Political control of urban planning and management », in DEVAS N., RAKODI C. (eds.), *Managing Fast Growing Cities : New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*, London, Longman Scientific & Technical, pp. 176-206.
- BAYART J.-F., 2004, *Le gouvernement du monde : une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard.
- BOND P., 2000, *Cities of Gold, Townships of Coal : Essays on South Africa's New Urban Crisis*, Trenton (NJ), Africa World Press, 401 p.
- BOOKER A., 2003, « L'approvisionnement en eau des zones urbaines du Ghana : la réglementation d'un partenariat public-privé », in *Afrique contemporaine*, n° 205, Printemps, pp. 171-192.
- BOTTON S., 2005, *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés : une responsabilité sociale. Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications dans les quartiers « carenciados » de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004*, Marne-la-Vallée, université de Marne-la-Vallée, (thèse de doctorat).
- BOUSQUET A., 2000, *La restructuration du secteur de l'eau potable au Kenya et en Tanzanie face au problème des quartiers pauvres (capitales et villes secondaires)*, Paris, Université Paris 8/IFU, 140 p. + annexes (mémoire de DEA).
- BOUSQUET A., 2004, « Desserte collective des quartiers pauvres en Zambie : un long apprentissage », in *Flux*, n° 56-57, avril-septembre.
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 351 p.
- BREUIL L., 2004, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement : comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?*, Paris, ENGREF, 306 p. (thèse de doctorat).
- BREUIL L., NAKHLA M., 2003, « L'internationalisation de la gestion des services d'eau : quel modèle de régulation des services d'eau dans les pays en développement », in *Politiques et Management public*, vol. 20, n° 1, mars, pp. 27-52.
- BUDDS J., McGRANAHAN G., 2003, « Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America », in *Environment and Urbanization*, vol. 15, n° 2, October 2003, pp. 87-113.
- CARLIER Rodolphe, 2001, *Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier*, Paris, GRET, 26 p. (in *Traverses*, n° 9, Eds du Groupe Initiatives).
- COING Henri et al., 1998, *Analyse comparative des performances de divers systèmes de gestion déléguée des points d'eau collectifs*, Paris, BURGÉAP, avril, pag. mult.
- DARBON D., 2001, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in *Autrepart*, n° 20, pp. 27-42.

- DUBRESSON A., JAGLIN S., 2002, « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », in *Historiens et Géographes* (n° spécial Regards sur l'Afrique : conférence régionale de l'UGI, Durban, Août), n° 379, pp. 67-75.
- ÉTIENNE J., 1998, *Formes de la demande et modes de gestion des services d'eau potable en Afrique subsaharienne : spécificité des « milieux semi-urbains »*, Paris, ENPC, 299 p. + annexes (Thèse de doctorat).
- EVANS Peter, 1996, « Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy », in *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1119-1132.
- FINGER M., ALLOUCHE J., 2002, *Water Privatisation : Trans-National Corporations and the Re-Regulation of the Water Industry*, London, Spon Press, 271 p.
- HALL D., 2003, *Water multinationals in retreat – Suez withdraws investment*, London, University of Greenwich, 7 p. (www.psir.org).
- HALL D., BAYLISS K., LOBINA E., 2002, « Water privatisation in Africa », presented at Municipal Services Project Conference, Witwatersrand University, Johannesburg May 2002, 41 p. (www.psir.org).
- HIBOU Béatrice, 1998, *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Paris, CERI, 46 p. (Les Études du CERI, n° 39, mars).
- HIBOU B., 1999, « La 'décharge', nouvel interventionnisme », in *Politique africaine*, n° 73, mars, pp. 6-15 (dossier « L'État en voie de privatisation » ss la dir de Béatrice HIBOU).
- HULME D., 2001, « Reinventing the Third World State : Service Delivery and the Civic Realm », in McCOURT Willy, MINOGUE Martin (eds.), *The Internationalization of Public Management : Reinventing the Third World State*, Cheltenham (UK) ; Northampton (USA), Edward Elgar, pp. 129-152.
- JAGLIN S., 2003, « Les échelles des réformes des services urbains de l'eau : l'exemple de la Namibie », in SCHNEIER Graciela, De GOUVELLO Bernard (dirs.), *Eaux et réseaux : les défis de la mondialisation*, Paris, IHEAL Éditions, pp. 142-164.
- JAGLIN S., 2004, « Consumérisme, co-production et territorialisation dans les services d'eau en Afrique : vers une démocratisation marchande du management local ? », in LE DUFF Robert, RIGAL Jean-Jacques (dirs.), *Démocratie et management local. 1ères rencontres internationales*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 325-351 (coll. Études – Thèmes et commentaires).
- JAGLIN S., 2005-a, *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions, 244 p., (collection Espaces et Milieux).
- JAGLIN S., 2005-b, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in BACQUÉ Marie-Hélène, REY Henri, SYNTOMER Yves (dirs.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 271-291.
- KESSIDES I. N., 2004, *Reforming Infrastructure : Privatization, Regulation, and Competition*, Washington, World Bank, 306 p. (A World Bank Policy Research Report).
- KESSY M. Z., 2006, « Une réussite africaine : l'organisation de la Société de distribution d'eau de Côte d'Ivoire », in *Responsabilité & Environnement*, avril, n° 42, pp. 35-43.
- LEBORGNE F., 2006, « La privatisation de l'eau au Mali », in *Responsabilité & Environnement*, avril, n° 42, pp. 44-58.
- LECLERC-OLIVE M., 2003, « Arènes sahéliennes : communautaires, civiles ou publiques ? », in CEFAÏ D., PASQUIER D. (dirs.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, (coll. « Curapp »).
- MANOR J., 2002, « Partnerships Between Governments and Civil Society for Service Delivery in Less Developed Countries : Cause for Concern », presented at the *World Development Report 2003/04 Workshop : Making Services Work for Poor People*, Oxford, 4-5 November 2002, 8 p.

- MARIN Philippe, 2002, *Output-Based Aid (OBA) : Possible Applications for the Design of Water Concessions*, Washington, The World Bank Group, 30 p.
- MBEMBE A., 1999, « Du gouvernement privé indirect », in *Politique africaine*, n° 73, mars, pp. 103-121.
- McDONALD D., SMITH L., 2002, *Privatizing Cape Town : Service Delivery and Policy Reforms Since 1996*, Johannesburg, MSP, 62 p. (Occasional Papers Series n° 7).
- NICKSON A., FRANCEYS R., 2001, « Tapping the market – can private enterprise supply water to the poor ? », in *id21 insights*, June, issue n° 37, 3 p.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2000, *La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger et en Guinée*, Paris, AFD, mai, 86 p. (Etudes de l'AFD).
- OSTROM E., 1992, *Crafting Institutions for Self-governing Irrigation Systems*, San Francisco (CA), Institute for Contemporary Studies.
- OSTROM E., 1996, « Crossing the Great Divide : Coproduction, Synergy, and Development », in *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1073-1087.
- PAGE Ben, 2003, « Communities as the agents of commodification : the Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon », in *Geoforum*, 34, pp. 483-498.
- PGU (Programme de gestion urbaine), 1991, *Prospectus révisé : renforcement des capacités de gestion urbaine pour les années 1990*, New York, Nations Unies, 39 p.
- PIVETEAU A., 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », in *Revue Tiers monde*, n° 181, janvier-mars, pp. 71-93
- RUITERS G., BOND P., 2000, *Contradictions in municipal transformation from apartheid to democracy : the battle over local water privatization in South Africa*, background paper to the Municipal Services Project, 19 p. <<http://qsilver.queesu.ca/~mspadmin/index.html>>.
- SHIRLEY M., MÉNARD Cl., 2002, « Cities awash : a synthesis of the country cases », in SHIRLEY Mary (ed.), 2002, *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Washington, The World Bank, pp. 1-41.
- SHIRLEY M., WALSH P., 2000, *Public versus Private Ownership : the Current State of the Debate*, Washington, The World Bank, 72 p. (Policy Research Working Paper 2420).
- SILVA G., TYNAM N., YILMAZ Y., 1998, « Private Participation in the Water and Sewerage Sector – Recent Trends », in *Public Policy for the Private Sector* (World Bank), Note n° 147, August, 8 p.
- STORPER M., SCOTT A., 1995, « The wealth of regions : market forces and policy imperatives in local and global context », in *Futures*, 27, pp. 505-526.
- SUBRAMANIAN A. *et al.*, 1997, *User Organizations for Sustainable Water Services*, Washington, The World Bank, 162 p. (World Bank Technical Paper, n° 354).
- TENDLER Judith, 1997, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 221 p. (The Johns Hopkins studies in development).
- TOMLINSON R., 2002, « International Best Practice, Enabling Frameworks and the Policy Process : A South African Case Study », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26.2, June, pp. 377-388.
- TREMOLET S., 2006, « Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique », in *Responsabilité & Environnement*, avril, n° 42, pp. 59-68.
- VELTZ Pierre, 1996, *Mondialisation, Villes et Territoires : l'Économie d'Archipel*, Paris, PUF, 262 p.